

С. К. Лещенко

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СВОБОДЫ ДВИЖЕНИЯ ТОВАРОВ СОГЛАСНО ПОЛОЖЕНИЯМ ДОГОВОРА О ЗОНЕ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ ОТ 18 ОКТЯБРЯ 2011 г.

В статье анализируются положения Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г., который формирует условия для свободного движения товаров в Содружестве Независимых Государств. Рассмотрены нормы Договора о функционировании Европейского союза о свободе движения товаров; приведена новейшая практика Суда Европейского союза (Европейского суда справедливости) и обозначены определенные перспективы в данной области для Экономического Суда Содружества Независимых Государств.

The article analyzes provisions of the Treaty on Free Trade Zone on October 18, 2011 which creates conditions for the free movement of goods in the Community of New Independent States. It is considered provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union on freedom of movement of goods and recent case law of the ECJ (European Court of Justice). Author makes some suggestions in the sphere of interpretation of the Treaty on Free Trade Zone by the Economic Court of the Community of New Independent States.

Ключевые слова: свобода движения товаров; Договор о зоне свободной торговли СНГ; практика Европейского суда справедливости; оправдания ограничительных мер свободы движения товаров.

Keywords: free movement of goods; Treaty on Free Trade Zone of NIS; case law of the ECJ; justifications of restrictive provisions on free movement of goods.

Введение. Вступление в силу Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г. формирует условия для свободного движения товаров в Содружестве Независимых Государств. Проводя параллели между основными положениями Договора, связанными с обеспечением свободного движения товаров, и аналогичными нормами Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), анализируя практику Суда Европейского союза (Европейского суда справедливости), можно обозначить определенные перспективы для Экономического Суда Содружества Независимых Государств в области толкования положения Договора от 18 октября 2011 г.

Наиболее актуальными являются проблемы запрета дискриминационного внутригосударственного налогообложения; определения платежей, имеющих эффект, эквивалентный таможенным пошлинам,

а также запрета на количественные ограничения в торговле и равнозначные им меры. Необходима выработка оправданий ограничительных национальных мер, которые нарушают или создают менее благоприятные условия для реализации свободы движения товаров в Содружестве Независимых Государств.

Основная часть. Создание зоны свободной торговли является одной из форм экономической интеграции, которая включает также таможенный союз, общий рынок и экономический союз как высшую форму экономической интеграции [1, с. 464]. На *этапе формирования зоны свободной торговли* государства не взимают таможенные пошлины в торговле между собой, но могут в одностороннем порядке устанавливать пошлины на товары, импортируемые из третьих стран. *Таможенный союз* предполагает отсутствие таможенных пошлин и квот между государствами-участниками и дополнительно вводит общий таможенный тариф, т. е. общую таможенную пошлину, применяемую к товарам, поступающим из-за пределов союза [2, с. 9]. Следующей ступенью взаимного сближения экономик является *общий (внутренний) рынок*, который обеспечивает свободное движение не только товаров, но также труда, капиталов [3, с. 15]. Наконец, *экономический и валютный союз* – это общий рынок, в котором осуществлена координация экономических политик, введен контроль за бюджетным дефицитом и платежным балансом, единая валюта [4, с. 16].

Договор о зоне свободной торговли был заключен 18 октября 2011 г. в г. Санкт-Петербурге. Его подписали Республика Беларусь, Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украина. При этом две страны – Кыргызская Республика и Республика Таджикистан – документ не ратифицировали. 31 мая 2013 г. подписан Протокол о применении Договора о зоне свободной торговли между его сторонами и Республикой Узбекистан. Азербайджанская Республика и Туркменистан оставили для себя возможность подписать аналогичные протоколы в будущем.

Как указано в преамбуле Договора, одной из его целей является формирование условий для *свободного движения товаров*.

Свободное движение товаров представляет собой одну из основных свобод, являющихся основой экономической интеграции, и включает: свободу передвижения товаров; свободу предоставления услуг; свободу передвижения лиц; свободу движения капитала и платежей.

Реализация всех четырех экономических свобод приведет к созданию внутреннего рынка. *На этапе зоны свободной торговли должна быть реализована только одна из свобод – свобода движения товаров.* Что она собой представляет?

Как отмечается в теоретической литературе [5, с. 69; 3, с. 27; 6, с. 38–41], свобода движения товаров предполагает:

1) отмену таможенных пошлин и платежей, имеющих эквивалентный эффект; запрет дискриминационного внутригосударственного налогообложения;

2) запрет на количественные ограничения и меры, имеющие равнозначный эффект.

Обратимся к Договору о зоне свободной торговли.

Статья 2 Договора «Применение таможенных пошлин и платежей, эквивалентных таможенным пошлинам» закрепила: «Сторона *не применяет таможенные пошлины* и иные платежи, *эквивалентные таможенным пошлинам*, в отношении экспорта товара, предназначенного для таможенной территории другой Стороны, и / или импорта товара, происходящего с таможенной территории другой Стороны, за исключением случаев, предусмотренных в приложении 1 к настоящему Договору, являющемуся его неотъемлемой частью».

Статья 3 Договора о зоне свободной торговли «Отмена количественных ограничений во взаимной торговле» установила:

«1. Ни одна из Сторон не устанавливает и / или не сохраняет на ввоз любого товара с территории другой Стороны или на вывоз любого товара, предназначенного для территории другой Стороны, *никаких запретов или ограничений*, кроме тех, которые разрешаются статьей XI ГАТТ 1994, в том числе Пояснительными замечаниями к этой статье, а также статьями 8 и 9 настоящего Договора» (в частности, защитные, антидемпинговые, компенсационные меры).

Важнейшим механизмом реализации договоренностей, достигнутых государствами – участниками Договора о зоне свободной торговли, *является толкование норм данного международного договора*; посредством толкования его нормы приобретут реальное наполнение, будут служить реализации цели формирования условий для свободного движения товаров в СНГ.

В самом Договоре детально не разъясняются используемые понятия. Например, согласно Договору, *платежи, эквивалентные таможенным пошлинам*, – это «платежи, взимаемые при импорте или экспорте товаров, а также в иных случаях, установленных национальным

законодательством Стороны, аналогичные по целям и экономическому эффекту таможенным пошлинам, которые не являются таможенными пошлинами, компенсацией стоимости оказанных услуг в связи с осуществлением процедур ввоза или вывоза и не связаны с применением специальных защитных, антидемпинговых, компенсационных мер во взаимной торговле». Очевидно, что содержание этой нормы требует толкования.

В Европейском союзе толкованием соответствующих норм Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС) занимается Суд Европейского союза (Европейский суд справедливости), который работает в Люксембурге [7, с. 45–60]; ему принадлежит существенная роль в интерпретации положений учредительных договоров [8, с. 52]. Суд ЕС играет особую роль в развитии права, в своей деятельности он последовательно отстаивает принципы прямого применения, прямого действия и верховенства права Евросоюза [9, с. 17].

При возникновении судебных споров, касающихся соответствия норм национального законодательства праву ЕС, национальные судебные органы обращаются в Суд ЕС с исками *в порядке преюдициальной процедуры* для разъяснения норм европейского права. Суд ЕС дает официальное толкование положений ДФЕС, иных учредительных договоров, а также актов институтов ЕС. По мнению Б. Н. Топорнина [10, с. 406], предварительные решения стали важным фактором укрепления единых основ правопорядка в странах, входящих в ЕС, интеграции их правовых систем. При принятии Судом ЕС решений происходит всесторонний анализ права ЕС и национального права, международных соглашений. При выявлении норм национального права, противоречащих принципам права ЕС, Суд рекомендует внести изменения в акты законодательства. Этим фактом обусловлена большая роль Суда ЕС в интеграционных процессах; он направляет развитие национального законодательства.

Какой орган может толковать положения Договора о зоне свободной торговли?

Рассмотрим компетенцию Экономического Суда Содружества Независимых Государств. Она определена, в частности, Положением об Экономическом Суде СНГ, утвержденным Соглашением о статусе Экономического Суда [11]. В соответствии с пунктом 5 Положения Экономический Суд СНГ *осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов*. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным

делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших органов, разрешающих в государствах экономические споры.

Таким образом, круг субъектов, которые могут обратиться в Экономический Суд СНГ с запросами о толковании, включает в том числе высшие хозяйственные и арбитражные суды и иные органы, разрешающие в государствах экономические споры.

Полагаем, что при разрешении конкретных дел, связанных с применением хозяйствующими субъектами норм Договора о зоне свободной торговле, высшие судебных инстанции могут более активно обращаться в Экономический Суд СНГ, который будет наиболее полно реализовывать свою компетенцию в области толкования положений Договора о зоне свободной торговли.

Экономический Суд СНГ имеет большой практический опыт, весомый правовой потенциал в области толкования правовых норм, регулирующих экономические отношения. Экономический Суд СНГ неоднократно давал толкование положениям Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. Так, были определены таможенные пошлины, налоги и сборы тарифного характера, относящиеся к таможенным платежам, имеющим эквивалентное действие по п. 1 ст. 3 Соглашения; предметом толкования выступали Правила определения страны происхождения товаров, утвержденные решением Совета глав государств от 30.11.2000 г. и являющиеся неотъемлемой частью Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. Судом был принят ряд иных решений и консультативных заключений в обозначенной области: от 2 ноября 1998 г. № 01-1/4-98, от 19 июня 2006 г. № 01-1/5-05, от 24 октября 2008 г. № 01-1/8-07, от 10 сентября 2002 г. № 01-1/2-02, от 10 апреля 2008 г. № 01-1/5-07, от 20 апреля 2008 г. № 01-1/6-07, от 28 мая 2010 г. № 01-1/7-09 и др.

В настоящее время высказываются обоснованные предложения о целесообразности введения на национальном уровне механизмов опосредованного обращения субъектов в Экономический Суд СНГ через уполномоченные государственные органы с запросами о толковании с целью более эффективного использования правового потенциала Суда [12]. Поддерживая эти предложения, обратим также внимание на целесообразность изучения и возможность использования положительного опыта деятельности Суда Европейского союза в области толкования актов ЕС в порядке преюдициальной процедуры.

Важнейшими нормами, закрепленными Договором о функционировании Европейского союза, являются запрет на установление платежей, заменяющих таможенную пошлину (ст. 30 ДФЕС), а также запрет дискриминационного или протекционного налогообложения продукции других государств – членов ЕС (ст. 110 ДФЕС), запрет количественных ограничений и мер, имеющих эквивалентное действие, на импорт (ст. 34 ДФЕС), и *корреспондирующих статьям 2, 3 Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г.*

Суд ЕС имеет богатую практику толкования содержания этих норм в силу того, что государства – члены ЕС еще не в полной мере реализовали провозглашенные учредительными договорами основополагающие принципы в национальном праве.

Анализ данных, размещенных на официальном сайте Суда ЕС [13], показывает, что количество рассмотренных дел по категории «свободное движение товаров» составило 1224, при этом с 1 января 2012 г. по 1 июня 2013 г. судом было принято 29 решений. Большинство из них касаются вопросов общего таможенного тарифа. Это связано с тем, что в таможенном союзе к двум составляющим свободы движения товаров добавляется третья – установление общего таможенного тарифа с третьими странами. Однако непосредственно анализируемым нами двум составляющим свободы движения товаров (отмена таможенных пошлин и платежей, имеющих эквивалентный эффект, и запрет дискриминационного внутригосударственного налогообложения; запрет на количественные ограничения и меры, имеющие равнозначный эффект) были посвящены 4 решения в анализируемый период.

Решение по делу C-150/11 [14] *Европейская комиссия против Королевства Бельгия* принято 6 сентября 2012 г. Согласно законодательству данной страны в дополнение к свидетельству о регистрации транспортного средства требовалось получение сертификата соответствия транспортного средства с целью определения пригодности его к эксплуатации до регистрации. Даже когда транспортное средство ранее было зарегистрировано в другом государстве-члене, необходим был дополнительный технический осмотр до регистрации, несмотря на наличие документа о пригодности к эксплуатации в другом государстве-члене. Суд установил, что требование, предъявляемое в Бельгии к регистрации транспортных средств, ввозимых из других государств – членов ЕС, не соответствует ст. 34 ДФЕС. Отметим, что ст. 34 ДФЕС запрещает любые количественные ограничения на импорт и иные

равнозначные меры и является аналогичной ст. 3 Договора о зоне свободной торговли.

В деле C-484/10 [15], решение по которому было принято 1 марта 2012 г., рассмотрению подлежали нормы законодательства Испании на предмет их соответствия статьям 34, 36 ДФЕС. Группа компаний, являющихся импортерами стали для строительства, считала, что национальное законодательство Испании ограничивает возможность импорта арматурной стали, происходящей из государств-членов, кроме Королевства Испания, так как требует наличия дополнительного сертификата качества, не предусмотренного коммунитарным правом. Суд решил, что законодательство Испании представляет собой ограничение на свободное перемещение товаров. Но такое ограничение может быть оправдано *целью защиты жизни и здоровья человека при условии, что требования не выше, чем минимальные стандарты*, необходимые для использования стальной арматуры для бетона в Испании, и *требования законодательства не выходят за рамки необходимого* для целей защиты жизни и здоровья человека.

В праве ЕС помимо теста удаленности существует еще два исключения по отношению к действию свободы передвижения товаров: *ст. 36 ДФЕС* и так называемый *тест разумности (rule of reason)*. (Суд в решении по делу *Kerk* предложил концепцию *теста удаленности (rule of remoteness)*, которая заключается в том, что национальные нормы не нарушают свободу передвижения товаров, если они применяются на равнозначной основе к отечественным и импортным товарам и эффект от таких общих мер не оказывает прямого влияния на ограничение торговли [16].)

Согласно ст. 36 ДФЕС установлены следующие оправдания для ограничения свободы движения товаров:

- соображения общественной морали, общественного порядка и государственной безопасности;
- защита жизни и здоровья людей и животных или сохранение растений;
- защита национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность;
- защита промышленной и торговой собственности.

Однако такие запрещения или ограничения не должны являться средством произвольной дискриминации или замаскированного ограничения в торговле между государствами-членами.

Тест разумности (иногда он называется тестом *Cassis* [17, с. 155]) был обоснован в решении по делу C-120/78 *Cassis de Dijon* [18]; он состоит в возможности государств-членов *принимать «разумные» и «пропорциональные» меры в тех сферах, которые не регламентированы коммунитарным правом, при этом меры являются пропорциональными, если они не являются более широкими, чем это непосредственно необходимо для защиты интересов общества.* В этом деле судом были признаны незаконными требования немецкого законодательства, которыми устанавливались нормы о минимальном содержании алкоголя в алкогольной продукции.

Оправдания ограничительных мер в соответствии с тестом разумности обычно носят название обязательных требований общественного интереса (англ. – *mandatory requirements of public interest*). Суд ЕС в целях большей правовой определенности и с точки зрения практической стремится применять положения обо всех основных свободах однозначно.

Судом были объединены общие признаки теста разумности по отношению ко всем свободам в деле C-55/94 *Gebhard* [19, para 37]. *Национальные меры, которые нарушают или создают менее благоприятные условия для реализации основных свобод, должны отвечать четырем условиям:*

- применяться с соблюдением недискриминации;
- являться императивными требованиями общего интереса (англ. – *imperative requirements in the general interest*);
- соответствовать достижению цели, которую преследуют;
- не идти сверх необходимого для достижения этой цели.

Национальные ограничительные меры часто проходят все необходимые ступени теста разумности, кроме последней – условия пропорциональности.

В последние годы роль решений Суда ЕС существенно возросла, они играют все большее значение в деле уничтожения преград для международного сотрудничества. Несмотря на то что исследователи отводят негативной интеграции лишь вспомогательную роль в функционировании европейской правовой системы, указывая, что предпочтительнее позитивная интеграция, т. е. принятие нормативных актов на уровне ЕС, тем не менее они признают, *что негативная интеграция стала одним из главных инструментов гармонизации законодательства.*

Названные выводы вполне можно экстраполировать на установление единообразного порядка применения государствами – участниками Договора о зоне свободной торговли СНГ.

Заключение. Важнейшим механизмом реализации договоренностей, достигнутых государствами – участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г., является толкование норм данного международного договора, посредством которого его нормы приобретут реальное наполнение, будут служить реализации цели формирования условий для свободного движения товаров в Содружестве Независимых Государств.

Большой практический опыт в области толкования правовых норм, регулирующих экономические отношения, в том числе положений Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г., имеет Экономический Суд Содружества Независимых Государств. Круг субъектов, которые могут обратиться в Экономический Суд СНГ с запросами о толковании, включает в том числе высшие хозяйственные и арбитражные суды; при разрешении конкретных дел они могут обращаться в Экономический Суд СНГ с запросами о толковании Договора о зоне свободной торговли.

Одним из наиболее актуальных направлений в области толкования положений Договора о зоне свободной торговли является достижение правовой определенности в сложных вопросах *запрета дискриминационного внутригосударственного налогообложения; определения платежей, имеющих эквивалентный эффект, а также запрета на количественные ограничения и меры, имеющие равнозначный эффект*. Необходима выработка *оправданий ограничительных национальных мер*, которые нарушают или создают менее благоприятные условия для реализации свободы движения товаров. В этом смысле большой положительный эффект может оказать исследование практики Суда Европейского союза, действующего в Люксембурге, в области толкования в порядке преюдициальной процедуры положений о свободе движения товаров Договора о функционировании Европейского союза.

Библиографические ссылки

1. Право Европейского союза : учеб. для вузов / С. Ю. Кашкин [и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2004.
2. *Terra B., Wattel P. European Tax Law. – Fifth edition. – Netherlands : Kluwer Law International, 2008.*

3. *Мещанова М. В.* Правовое регулирование внутреннего рынка Европейского союза : учеб. пособие / под ред. : Х. Херрманна, С. А. Балашенко, Т. Борича. – Минск : Зорны Верасок, 2010.
4. *Анищенко А. И., Леанович Е. Б., Юрьева М. В., Климович Т. Г.* Право Экономического и валютного союза : учеб. пособие / под ред. : Х. Херрманна, С. А. Балашенко, Т. Борича. – Минск : Зорны Верасок, 2010.
5. *Леценко С. К.* Европейское налоговое право : учеб. пособие / под ред. : Х. Херрманна, С. А. Балашенко, Т. Борича. – Минск : Зорны Верасок, 2010.
6. *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation* / Ed. : M. Lang, P. Pistone, J. Schuch. – Wien : Lind, 2008.
7. *Ландо Д. Д., Самарин В. И.* Институциональное право Европейского союза : учеб. пособие / под ред. : С. А. Балашенко, Т. Борича, Х. Херрманна. – Минск : Зорны Верасок, 2010.
8. *Витвицкая О., Горнинг Г.* Право Европейского союза. – СПб. : Питер, 2005.
9. *Толстомятенко Г. П.* Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М. : Норма, 2001.
10. *Топорнин Б. Н.* Европейское право. – М. : Юрист, 1998.
11. Положение об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств, утвержденное Соглашением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 06.07.1992 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1993. – № 19. – Ст. 239.
12. Новости Экономического Суда СНГ : 29.03.2013 г. // Экономический Суд Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. – 2014. – URL : <http://sudsng.org/press/economic-news/1560.html>. – Дата обращения : 10.06.2014.
13. InfoCuria – Case-law of the Court of Justice // CURIA [Electronic resource]. – 2014. – URL : <http://curia.europa.eu>. – Date of access : 10.06.2014.
14. C-150/11, Commission v Belgium // CURIA [Electronic resource]. – 2014. – URL : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-150/11&td=ALL>. – Date of access : 10.06.2014.
15. C-484/10, *Ascafor and Asidac* // CURIA [Electronic resource]. – 2014. – URL : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-484/10&td=ALL>. – Date of access : 10.06.2014.
16. European Court of Justice 24 November 1993, C-267/91 and 268/91 *Kerk and Mithouard*, joined cases [1993] ECR I-06097.
17. Право Европейского союза в вопросах и ответах : учеб. пособие / С. Ю. Кашкин [и др.] ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006.
18. European Court of Justice 20 February 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon* [1979] ECR 00417.
19. European Court of Justice 30 November 1995, C-55/94, *Gebhard*, [1995] ECR I-04165.

Поступила в редакцию 26.05.2014